Nations Unies S/2002/547



Conseil de sécurité

Distr. générale
17 mai 2002
Français
Original: anglais

Lettre datée du 15 mai 2002, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général

J'ai l'honneur de vous faire tenir la communication ci-jointe, datée du 14 mai 2002, que m'a adressée le Haut Représentant chargé d'assurer le suivi de l'Accord de paix relatif à la Bosnie-Herzégovine (voir annexe).

Je vous serais obligé de bien vouloir la porter à l'attention des membres du Conseil de sécurité.

(*Signé*) Kofi A. **Annan**

02-38657 (F) 220502 220502

Annexe

Lettre datée du 14 mai 2002, adressée au Secrétaire général par le Haut Représentant chargé d'assurer le suivi de l'Accord de paix relatif à la Bosnie-Herzégovine

J'ai l'honneur de vous communiquer le vingt-deuxième rapport portant sur les activités du Haut Représentant chargé d'assurer le suivi de l'Accord de paix relatif à la Bosnie-Herzégovine. Il s'agit également de mon dernier rapport. Je vous serais obligé de bien vouloir le faire distribuer au Conseil de sécurité et vous remercie de nouveau de votre appui et de votre coopération constructive tout au long des trois années qu'a duré mon mandat.

(*Signé*) Wolfgang **Petritsch**

Pièce jointe

Rapport du Haut Représentant chargé d'assurer le suivi de l'Accord de paix au Secrétaire général

20 février-7 mai 2002

Conformément à la résolution 1031 (1995) du Conseil de sécurité en date du 15 décembre 1995, dans laquelle le Conseil priait le Secrétaire général de lui soumettre les rapports établis par le Haut Représentant, conformément à l'annexe 10 de l'Accord de paix et aux conclusions de la Conférence de Londres sur la mise en oeuvre de la paix, tenue les 8 et 9 décembre 1995, vous trouverez ci-après le vingt-deuxième rapport.

I. Introduction

1. Le présent rapport est le dernier que je présenterai au Secrétaire général avant l'expiration de mon mandat de Haut Représentant le 27 mai 2002. Je prends par conséquent la liberté de me servir de ce rapport, non seulement pour vous informer de l'évolution de la situation depuis le 20 février, date de mon précédent rapport, mais également pour procéder à une évaluation de la tournure des événements tout au long de mon mandat et faire rapport à ce propos.

2. À cette fin, j'examinerai en premier lieu le climat politique et les conditions de sécurité qui sont le fondement de l'ensemble des activités de mise en oeuvre de la paix en Bosnie-Herzégovine. Je poursuivrai par une évaluation des progrès accomplis dans les trois domaines prioritaires interdépendants définis lors de la dernière Conférence ministérielle du Conseil de mise en oeuvre de la paix qui s'est réunie à Bruxelles en mai 2000, à savoir le renforcement des institutions, les retours et la réforme économique. J'examinerai ensuite le quatrième domaine prioritaire, la prééminence du droit, qui a été ajouté par le Comité directeur du Conseil lors de sa réunion de décembre 2001. Ces priorités correspondent également aux quatre équipes spéciales qui sont à la base de mon plan de rationalisation des activités de la communauté internationale en Bosnie-Herzégovine.

3. J'estime que c'est grâce aux efforts de la communauté internationale en Bosnie-Herzégovine que les trois dernières années ont vu le déclin du nationalisme et le renforcement de la tolérance et du pluralisme ethnique. Je me suis efforcé, tout au long de mon mandat, d'encourager l'investissement des communautés locales, de consolider le statut d'État de la Bosnie-Herzégovine et d'améliorer la situation sociale, économique et culturelle de ses citoyens.

II. Climat politique

4. De manière générale, je diviserai mon mandat de trois ans en tant que Haut Représentant en deux périodes. La première, qui a duré environ un an et demi, a été marquée par une participation dynamique, intensive et surtout directe, à tous les aspects de la vie politique de la Bosnie-Herzégovine. Il m'a fallu, au cours de cette période, destituer en vertu des pouvoirs qui m'étaient conférés par l'annexe 10 de l'Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine, quelque 70 hommes

politiques, notamment le membre croate de la présidence de la Bosnie-Herzégovine, un gouverneur cantonal, plusieurs ministres et un certain nombre de maires, qui entravaient le processus de mise en oeuvre de la paix. Les nationalistes persistant à faire obstruction à l'adoption, par le Parlement de la Bosnie-Herzégovine, de textes de loi essentiels, j'ai dû imposer un certain nombre de lois concernant toute une série de questions nécessaires au renforcement des institutions d'État, à la poursuite des retours et à la réforme de l'économie.

5. La deuxième partie de mon mandat a été marquée par les efforts que j'ai déployés pour établir un partenariat avec les forces non nationalistes qui ont remporté les élections de novembre 2000 et leur faire comprendre qu'elles étaient également responsables de l'avenir de la Bosnie-Herzégovine. Au cours de cette deuxième phase, la Bosnie-Herzégovine a fait des progrès importants vers un transfert progressif de la prise en main des affaires locales à ses citoyens et institutions. Les hommes politiques de Bosnie-Herzégovine seront désormais mieux à même de résoudre les problèmes et de prendre des décisions de manière indépendante, ainsi que l'ont prouvé l'adoption en août 2001 de la loi électorale et surtout les négociations sur la réforme constitutionnelle de l'Entité qui ont débouché le 27 mars 2002 sur l'adoption de l'Accord Mrakovica-Sarajevo. (Cette question est examinée plus en détail dans la suite du rapport.) Le Conseil de l'Europe a officiellement reconnu que la Bosnie-Herzégovine était sur la bonne voie lorsqu'il en a fait le 24 avril 2002 un membre à part entière.

6. Des événements tels que l'admission du pays au Conseil de l'Europe montrent bien que le statut d'État de la Bosnie-Herzégovine ne pose plus problème. Bien que ses citoyens éprouvent parfois des difficultés à être fiers de leur pays et à envisager son avenir avec confiance, cette situation évoluera lorsque les initiatives de la communauté internationale en faveur du renforcement des institutions commenceront à porter leurs fruits et que l'État prouvera son utilité. En outre, depuis la mise en place de régimes démocratiques en Croatie et en République fédérale de Yougoslavie, aucune menace politique et militaire extérieure grave ne pèse plus sur le pays. Il convient de noter, à cet égard, que l'année écoulée s'est caractérisée par toute une série d'événements, notamment l'échange d'ambassadeurs entre la Bosnie-Herzégovine et la République fédérale de Yougoslavie et un certain nombre de visites de parlementaires de haut niveau venant aussi bien de République fédérale de Yougoslavie que de Croatie.

7. Comme je l'ai dit dans mon dix-neuvième rapport, la Republika Srpska et la République fédérale de Yougoslavie ont signé un accord sur des relations bilatérales spéciales le 5 mars 2001. Bien que la notion de relations spéciales entre une entité et un pays voisin soit dépassée, les entités ont le droit de conclure ce type d'accord, conformément à l'Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine. Je me suis toutefois assuré que l'esprit et la lettre de l'Accord respectaient pleinement la souveraineté et l'intégrité territoriale de la Bosnie-Herzégovine. Mon bureau joue un rôle de supervision dans la mise en oeuvre de l'Accord et participe à la rédaction de ses annexes. J'insiste en outre auprès des gouvernements des pays voisins et des autorités de la Bosnie-Herzégovine, tant au niveau de l'État qu'à celui de l'entité, pour qu'elles fassent porter leurs efforts sur les relations entre États.

8. L'évolution encourageante de la situation générale dans la région a influencé les résultats des élections de novembre 2000 et eu des incidences non négligeables sur les partis nationalistes de la Bosnie-Herzégovine. Il a toutefois, au cours de mon

mandat, été nécessaire de faire face à l'intolérance religieuse et nationaliste, en particulier lors de la proclamation de l'« autonomie croate » le 3 mars 2001. Comme l'indiquait en détail mon dix-neuvième rapport, il m'a fallu, du fait de cette proclamation, destituer Ante Jelavic, le membre croate de la présidence de la Bosnie-Herzégovine et Président du parti nationaliste Union démocratique croate (HDZ), dans la mesure où il avait personnellement pris la tête d'un mouvement constituant une violation de l'ordre constitutionnel. En avril de la même année, j'ai nommé un administrateur intérimaire pour la Hercegovacka Banka, pilier financier des structures parallèles et illégitimes dirigées par la HDZ. L'enquête portant sur le fonctionnement de cette banque se poursuit et en avril 2002, j'ai décidé de proroger d'un an le mandat de l'administrateur intérimaire.

9. Le fait que les partisans de la ligne dure n'aient pas réussi à créer une troisième entité s'est traduit par une crise au sein de la HDZ. Dans un premier temps, Jelavic et ses collaborateurs ont refusé d'abandonner les rênes du parti, même si cela signifiait qu'ils ne pouvaient pas s'inscrire pour les élections du 5 octobre 2002. Ils ont toutefois donné leur démission le 4 mai. Bien que je considère que ces démissions sont le signe que la majorité des membres de la HDZ comprend que la création d'une troisième entité est une voie sans issue et m'en félicite, il est encore trop tôt pour savoir si le parti se démocratisera véritablement ou non.

10. Une évolution a également lieu au sein des éléments nationalistes de la Republika Srpska. Bien que les membres serbes de l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine fassent encore souvent obstruction à l'adoption de textes de loi et ralentissent les efforts visant à renforcer l'État et à améliorer ses compétences, on peut se féliciter de certains signes annonciateurs d'un changement d'attitude. Le 12 décembre 2000, en ma présence, les responsables du Parti démocratique serbe (SDS) ont approuvé l'Accord de Dayton ainsi que toutes les autres déclarations précédentes du Conseil de mise en oeuvre de la paix et se sont engagés, en son nom, à pleinement coopérer avec la communauté internationale. Bien qu'ils ne se soient pas encore acquittés de tous ces engagements, on a pu constater une amélioration notable et en décembre 2001, ils ont interdit à des criminels de guerre mis en accusation de devenir membres du Parti. Ils ont également participé activement au processus de réforme constitutionnelle de 2002 et accepté l'Accord Mrakovica-Sarajevo, notamment la disposition prévoyant de réserver des postes au sein du gouvernement de la Republika Srpska, de son assemblée législative et de sa magistrature à des Bosniens et des Croates. Cette évolution aurait été difficile à imaginer lorsque j'ai assumé les fonctions de Haut Représentant en août 1999.

III. Création d'institutions

11. Sous la supervision du Conseil de mise en oeuvre de la paix, j'ai attaché une grande importance au renforcement des institutions de l'État en Bosnie-Herzégovine. Au cours des trois dernières années, la présidence de la Bosnie-Herzégovine s'est ainsi transformée d'une institution dont les membres prenaient bien soin de n'être jamais vus ensemble en public en une institution qui fonctionne pleinement et qui, sur plusieurs grandes questions comme la défense et la sécurité, dirige effectivement le pays. Le Conseil des ministres est également devenu un gouvernement qui fonctionne, qui travaille beaucoup, qui est soucieux d'action pratique; en 2000, le nombre des ministres est passé de 3 à 6. Le Conseil des

ministres est désormais l'institution d'État qui joue un rôle décisif dans la préparation des grands projets de loi indispensables à l'édification progressive de l'État. En outre, le Service des frontières, la radiotélévision publique, l'Agence de réglementation des communications (ARC) et diverses institutions économiques telles que l'Institut de normalisation et l'Institut de statistique ont été créés et exercent désormais une influence tangible sur la vie en Bosnie-Herzégovine. Le Conseil de mise en oeuvre de la paix fait passer un message cohérent : un État qui fonctionne bien ne comporte que des avantages pour les citoyens.

12. L'établissement et le développement des pouvoirs publics, soutenus par une fonction publique efficace, recrutée selon le principe du mérite et opérant sur une base financièrement solide, sont la condition de la durabilité et de la stabilité de la Bosnie-Herzégovine. Le pays souffre cependant d'une bureaucratie trop lourde, alors que les services fournis au public sont encore insuffisants. L'objet de la loi sur la fonction publique, adoptée en février 2002 par le Conseil des ministres et qui, je l'espère, entrera en vigueur à la fin de mon mandat, est de créer une fonction publique, au niveau de l'État, dont les membres seront sélectionnés en fonction de leur compétence, et dont la loyauté ira à l'État et au citoyen, plutôt qu'à un parti ou un groupe ethnique particuliers.

Réforme constitutionnelle

13. Le 11 janvier 2001, j'ai rendu publique une décision restructurant les commissions constitutionnelles des parlements de la Fédération et de la Republika Srpska, en leur conférant de nouvelles attributions. Ainsi a commencé le vaste processus de préparation d'amendements aux constitutions des deux entités et d'une meilleure protection des droits des peuples constitutifs. Je suis heureux d'être en mesure de signaler que ces constitutions ont été amendées conformément aux quatre décisions partielles de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine adoptées en 2000. Les négociations des dirigeants des principaux partis de Bosnie-Herzégovine ont, sous mes auspices, abouti à la conclusion, le 27 mars, de l'Accord de Mrakovica-Sarajevo. Cet accord incluait des éléments essentiels pour l'application du texte et de l'esprit de la décision de la Cour constitutionnelle sur la constitutionnalité des notions de « Bosniaques », « Serbes » et « Croates » dans les deux entités.

14. Le texte de l'Accord du 27 mars a été respecté dans sa totalité par les Entités lors des changements apportés à leur constitution. Ces amendements ont, aussi largement que possible, été adoptés par les Parlements des Entités et seuls quelques éléments ont dû être imposés par moi, dans les décisions que j'ai prises le 19 avril 2002. J'ai dû en effet corriger trois amendements, en Republika Srpska, et apporter un complément à la procédure parlementaire à la Fédération, car les amendements n'obtenaient pas la majorité obligatoire des deux tiers dans la Chambre basse. J'ai également imposé plusieurs amendements à la loi électorale de la Bosnie-Herzégovine. De ce fait, les élections aux principales institutions de la Bosnie-Herzégovine composées conformément aux amendements constitutionnels pourront avoir lieu comme prévu le 5 octobre 2002.

15. Ces amendements constitutionnels démontrent le potentiel évolutif des Accords de paix de Dayton et devraient continuer à favoriser l'avènement d'une société pluriethnique authentique dans laquelle le retour des victimes de la guerre de Bosnie-Herzégovine pourra effectivement avoir lieu.

Sécurité et défense

16. Les tragiques événements du 11 septembre aux États-Unis ont bien montré qu'il fallait, pour lutter contre le terrorisme, des institutions d'État solides. Comme je le mentionnais dans mon dernier rapport, les autorités de Bosnie-Herzégovine ont démontré leur volonté de participer à l'action mondiale en travaillant avec le Conseil de mise en oeuvre de la paix à établir une équipe de coordination pour la lutte contre le terrorisme et pour faire passer les cinq lois constitutives d'un Système de protection de l'identité des citoyens. Je suis heureux de pouvoir signaler que le contrat commercial de mise en oeuvre de ce système a été signé par le Ministère des affaires civiles et des communications de la Bosnie-Herzégovine le 30 avril 2002. Il permet, au moyen des techniques les plus modernes, d'enregistrer les identités et de délivrer les documents d'identité, ce qui est essentiel pour lutter contre le terrorisme, la criminalité organisée et les migrations illégales; sa mise en oeuvre devrait en fin de compte encourager les gouvernements étrangers à libéraliser les conditions d'octroi des visas aux citoyens de la Bosnie-Herzégovine. Le système se financera de lui-même, et devrait constituer une importante source de recettes de l'État, et donc contribuer à sa stabilité et à son indépendance. J'espère que les efforts faits pour créer une force de police au niveau de l'État contribuera aussi à la lutte contre le terrorisme et aux autres formes de criminalité transfrontalière.

17. La sécurité et la défense nationale sont des attributions essentielles de l'État; les institutions créées à cet effet ont connu plusieurs évolutions importantes durant mon mandat. Le 11 mai 2001, la présidence de la Bosnie-Herzégovine a approuvé un document novateur qui constitue une politique de la défense nationale, fondée sur une doctrine militaire qui vise la défense de l'intégrité territoriale de la Bosnie-Herzégovine dans son ensemble. Le Comité permanent pour les questions militaires, dont la composition a été élargie, a beaucoup progressé dans la rédaction d'un document de synthèse à visée stratégique qui définit la politique de sécurité de la Bosnie-Herzégovine. Ce document de stratégie est approfondi par un groupe de travail du Conseil des ministres, sous la supervision de la présidence de la Bosnie-Herzégovine, et devrait pouvoir être adopté à la fin de juin 2002. L'effort en cours de réduction des effectifs des forces armées des Entités, qui est engagé par l'OSCE et la SFOR, en étroite coordination avec les institutions financières internationales, sera d'importance cruciale pour la mise en place d'une politique de défense praticable en Bosnie-Herzégovine.

18. Le déminage est l'une des questions qui, manifestement, démontrent l'importance des relations étroites entre la création des institutions, le retour des réfugiés et le développement économique. En octobre 2000, j'ai dû révoquer les trois commissaires au déminage, car les structures administratives des opérations de déminage étaient touchées par une corruption généralisée. Je suis heureux de signaler qu'après ces révocations, la confiance est revenue parmi les donateurs. Sur le plan législatif, le 12 février 2002, la première loi sur le déminage a été adoptée au niveau de l'État. Cette loi habilite les administrations à gérer et contrôler les activités de déminage en Bosnie-Herzégovine. Cette année, pour la première fois, le Gouvernement de la Bosnie-Herzégovine et les gouvernements des Entités ont alloué des fonds plus importants au déminage dans leur budget : au total 2,6 millions de mark convertibles (KM) ont été alloués à cette activité dans le budget de la Bosnie-Herzégovine (1 euro = 1,95 KM). C'est une première étape vers la prise en charge, par l'État, en 2004 comme prévu, des dépenses courantes de déminage en Bosnie-Herzégovine.

Développement des médias

19. Le développement de médias indépendants, à l'abri des dérives nationalistes, a été l'une des priorités du Conseil de mise en oeuvre de la paix durant mon mandat. La restructuration de la radiotélévision publique de la Bosnie-Herzégovine est passée par une étape importante le 7 mai 2002, quand a été lancé dans tout le pays le service de radiotélévision publique. Cela a été un élément important de l'application de ma deuxième décision sur les médias, en octobre 2000. Il reste encore beaucoup à faire pour mener cette restructuration à son terme, mais la législation très importante régissant le nouveau système est désormais presque complète et je suis déterminé à parachever cette entreprise avant la fin de mon mandat.

20. En janvier 2002, mon bureau a repris, à la demande de l'OSCE, le projet, dit « Free Media Help Line », de ligne téléphonique confidentielle pour la protection de la liberté de la presse. Ce service aidait les journalistes et les médias en cas de menaces, de manoeuvres d'intimidation ou d'ingérences visant à limiter leur liberté. L'application de la loi sur la liberté d'accès à l'information a commencé aux niveaux de l'État et des Entités. La loi sur la protection contre la diffamation est en vigueur en Republika Srpska, mais n'a pas encore été adoptée par le Parlement de la Fédération.

21. L'ARC a mené à bien la deuxième phase du processus d'octroi de licences commencée en octobre 2000. En évaluant les principaux critères de choix des émissions, la viabilité financière et la compétence technique des stations ont permis à l'ARC d'évaluer objectivement les mérites de chacune et d'accorder des licences de longue durée à celles qui ont démontré qu'elles pouvaient diffuser avec succès en Bosnie-Herzégovine. En même temps, l'ARC a pu réduire le nombre excessif de stations de radio, ce qui devrait améliorer la viabilité économique du marché des médias. Sur 258 stations de radio et de télévision, 71 % ont pu obtenir ainsi une licence de longue durée.

Institutions de défense des droits de l'homme

22. Mon bureau a soutenu les institutions créées par les annexes 6, 7 et 8 des Accords de Dayton et, durant mon mandat, cela a conduit à un respect bien plus grand des décisions de ces institutions, puisque le taux d'application était de 75 % en Republika Srpska et 92 % dans la Fédération. En particulier, la recherche d'un appui financier et politique intérieur et une action rigoureuse en cas de non-respect des décisions ont abouti à une augmentation de l'application des décisions de la Chambre des droits de l'homme de Bosnie-Herzégovine, qui est passée de 10 % au début de 1999 au chiffre actuel de 79 %. S'agissant des affaires dont le Médiateur a eu à connaître, alors que des progrès continuent à être faits, la situation n'est toujours pas satisfaisante en Republika Srpska.

23. Le 21 décembre 2001, comme je l'ai indiqué dans mon dernier rapport, la présidence de la Bosnie-Herzégovine a désigné cinq nouveaux membres de la Commission de préservation des monuments nationaux (trois originaires du pays et deux experts internationaux). Pour éliminer les obstacles politiques et administratifs à la reconstruction des monuments historiques démolis durant la guerre, le 8 février 2002, j'ai rendu publiques les décisions par lesquelles les Ministères de l'urbanisme des Entités, plutôt que les autorités municipales, seront désormais responsables de la délivrance des permis de construire nécessaires.

Srebrenica

24. Le 11 juillet 2001, pour le sixième anniversaire du massacre de Srebrenica, 3 000 parents des victimes, plusieurs hautes personnalités internationales et intérieures et moi-même avons assisté à une cérémonie du souvenir à Potocari. À l'endroit que j'avais désigné, dans ma décision du 25 octobre 2000, pour l'édification d'un mémorial et la création d'un cimetière pour les victimes, une stèle commémorative a été installée. La Fondation du mémorial et du cimetière de Srebrenica-Potocari (créée par ma décision du 10 mai 2001) continue à travailler avec les associations de familles des victimes pour poursuivre l'organisation du site. J'ai publié cette décision car l'inhumation des victimes de Srebrenica conformément aux rites et aux coutumes du pays, et le fait d'honorer leur mémoire dans la dignité, est une obligation morale. Cette commémoration est également un élément intégral et indispensable du relèvement de la Bosnie-Herzégovine après la guerre.

Éducation

25. Durant mon mandat, plusieurs organisations internationales (y compris le Bureau du Haut Représentant) et de nombreuses ONG se sont efforcées d'agir utilement dans le domaine de l'éducation, mais elles ont rencontré une vive résistance politique. Il est devenu manifeste, cependant, que l'insuffisance marquée du secteur de l'éducation en Bosnie-Herzégovine est l'un des graves problèmes auxquels se heurte la normalisation de la société et de l'économie, et qu'une intervention vigoureuse du Conseil de mise en oeuvre de la paix doit être entreprise.

26. Deux accords concernant la suppression, dans les manuels scolaires, des éléments donnant lieu à de graves objections ont été signés en 1999, mais ils n'ont eu qu'un effet limité et n'ont pas été pleinement appliqués. Les ministères des Entités ont signé un nouvel accord relatif aux manuels scolaires en décembre 2001, qui est actuellement en cours d'application. En outre, en mars 2002, sous les auspices du Bureau du Haut Représentant, les ministres de l'éducation de la Republika Srpska et de la Fédération ont signé un accord provisoire sur les droits et les besoins des enfants rentrés en Bosnie-Herzégovine en matière d'éducation. Cet accord stipule que tous les enfants, dans les deux entités, suivront un enseignement général fondé sur le même programme d'enseignement, dans quelque endroit qu'ils vivent actuellement et où leurs familles décident de revenir. Pour ce qui concerne l'enseignement supérieur, je tiens à rappeler la signature, le 16 avril 2002, d'une par les deux entités d'une lettre d'intention, où elles marquent leur volonté d'appliquer les principes et les normes de la Déclaration de Bologne, dont le but est d'harmoniser dans toute l'Europe le secteur de l'enseignement supérieur.

Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie

27. Mon bureau a continué à travailler étroitement avec le Tribunal international, pour contraindre les autorités compétentes de la Bosnie-Herzégovine, en particulier celles de la Republika Srpska, à mieux coopérer avec le Tribunal. Malgré l'adoption de la loi de la Republika Srpska sur la coopération ave le TPIY le 17 octobre 2001, la coopération reste fort médiocre et les autorités de la Republika Srpska n'ont pas encore arrêté ou facilité l'arrestation d'un seul inculpé.

28. Au début de 2002, j'ai constitué un groupe comprenant quatre experts des poursuites pour crimes de guerre et du système judiciaire de la Bosnie-Herzégovine, et je les ai chargés de rédiger un rapport sur l'avenir des poursuites pour crimes de

guerre dans le pays. Ce rapport examinera ce qu'il conviendrait de faire pour que les futurs procès pour crimes de guerre, dans le pays, puissent être renvoyés devant le Tribunal de Bosnie-Herzégovine, qui va bientôt être créé, ou dans d'autres tribunaux du pays. Les consultants et les membres de mon bureau ont eu des entretiens approfondis avec les autorités locales, notamment avec des magistrats, ainsi qu'avec des représentants des organismes internationaux s'occupant de la question, en particulier le TPIY et d'autres organes des Nations Unies qui rédigent actuellement des rapports sur le même sujet qui seront présentés au Secrétaire général. Les principes que j'applique à ce sujet feront en sorte que les préoccupations actuelles du TPIY au sujet du pouvoir judiciaire de la Bosnie-Herzégovine, et en particulier au sujet des poursuites pour crimes de guerre, seront correctement prises en compte, et nos services continueront à travailler ensemble pour s'assurer que les poursuites, dans le pays, pour crimes de guerre, soient bien menées à leur terme conformément aux normes de qualité les plus élevées.

Le district de Brčko

29. Après l'arbitrage intervenu le 5 mars 1999, le district de Brčko a officiellement été proclamé le 8 mars 2000. Ces deux dernières années, c'est la partie de la Bosnie-Herzégovine où les progrès sont le plus sensibles dans de nombreux domaines : application de la loi foncière, retour des réfugiés, réforme économique et éducative, etc.

IV. Retours

30. De toute évidence, la question des retours ne peut être considérée isolément. Comme il vient d'être noté, des questions d'ordre institutionnel telles que la qualité des droits de l'homme, la sécurité et la protection juridique sont autant de facteurs qui peuvent influer sur la décision éminemment pratique qu'est celle du retour des personnes dans leurs foyers. Il n'en demeure pas moins que des progrès importants ont été réalisés en la matière au cours des trois années qui viennent de s'écouler. Lorsque j'ai pris mes fonctions, en 1999, le rythme des retours était si faible que le processus au niveau de la Fédération aurait demandé au moins 22 ans de plus. Dans la Republika Srpska, c'est 40 ans de plus qu'il aurait fallu compter. En 2001, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés avait enregistré le retour de 92 061 personnes au lieu d'habitation qu'elles occupaient avant la guerre dans les zones où le groupe ethnique auquel elles appartenaient était en minorité. En 2000, année qui avait été jugée exceptionnelle, le nombre correspondant enregistré était de 67 445 retours. Les chiffres pour 2002 font apparaître une augmentation de plus de 20 % par rapport aux chiffres record de 2001. On peut donc s'attendre à une augmentation similaire du nombre global de retours d'ici à la fin de l'année. Si ce rythme se maintient – et je crois la chose possible – un retour massif se réalisera d'ici à 2004, ce qui représentera un résultat historique.

31. La Commission d'État pour les réfugiés, coprésidée par le HCR et le Ministère d'État pour les droits de l'homme et les réfugiés, aux travaux de laquelle mon bureau participe régulièrement, s'est acquis une réputation d'efficacité en ce qui concerne la coordination entre l'État, les Entités et la communauté internationale. Les ministères compétents de la Republika Srpska, de la Fédération et du district de Brčko mènent ensemble des discussions sérieuses et constructives sur des questions ayant trait à la stratégie, au financement et, en particulier, aux activités conjointes.

La Fédération et la Republika Srpska sont devenues des donateurs importants pour les projets portant sur la reconstruction et les retours. Sous la direction du Ministère d'État pour les droits de l'homme et les réfugiés, la Commission d'État pour les réfugiés a pris l'initiative de projets conjoints répondant à des critères communs quant aux bénéficiaires, projets pour lesquels les Entités et l'État verseront des contributions. Il s'agit là d'un premier pas important sur la voie d'une politique commune concernant les retours.

Législation foncière

32. Une série de décisions en matière de législation foncière que j'ai prises en octobre 1999 ont permis d'éliminer certaines lacunes qui étaient propices à l'accumulation de retards dans le règlement des situations, et les dispositions juridiques régissant la rentrée en possession des appartements ont été rendues plus efficaces. L'entrée en vigueur de ces décisions en octobre 1999 a été le point de départ d'une impulsion internationale visant à assurer l'exercice du droit des citoyens à rentrer en possession de leurs appartements, maisons et autres biens dans des délais acceptables, condition préalable au retour des intéressés. Un mois plus tard, le 29 novembre, j'ai licencié, dans le cadre d'une série de 22 licenciements, des fonctionnaires qui entravaient l'application de la législation foncière. Au nombre des autres activités menées en la matière, il faut citer la mise en place à Sarajevo d'une cellule interinstitutions du Plan d'application de la loi sur les biens fonciers (Bureau du Haut Représentant, HCR, OSCE, MINUBH et Commission des demandes de rentrée en possession de biens fonciers), et du réseau à l'échelle locale du Plan d'application de la loi sur les biens fonciers. La cellule susmentionnée supervise et coordonne la mise en oeuvre du processus et fixe les objectifs stratégiques, tandis que le réseau assure l'exécution concrète au niveau local.

33. Le 9 mars 2002, la Republika Srpska a fait paraître une instruction portant création de commissions qui examineront les cas d'attribution illégale d'appartements et leur privatisation ultérieure. Cette mesure m'a permis, le 16 avril 2002, de prendre deux décisions pour mettre fin au gel sur la loi de la RS concernant la privatisation des appartements qui sont propriété de la collectivité, que j'avais moi-même imposé en décembre 2001. Ce gel avait entravé la privatisation d'appartements sur lesquels de nouveaux droits d'occupation avaient été établis après le 1er avril 1992. Un gel du même ordre décidé pour la Fédération est encore en vigueur, mais il fait actuellement l'objet de pourparlers avec le Ministère de l'urbanisme.

34. D'après les statistiques du Plan d'application de la loi sur les biens fonciers, la Fédération, à la fin de mars 2002, avait statué sur plus de 80 % de toutes les demandes reçues et avait réglé plus de 51 % des dossiers correspondants. (Comme suite aux amendements que j'avais apportés à la législation foncière en décembre 2001, de nouvelles demandes ont été présentées cette année, portant à plus de 141 000 le nombre total des demandes reçues pour la Fédération, d'où un ralentissement du taux d'application). La Republika Srpska a statué sur 55 % des demandes qu'elle avait reçues et a réglé 38 % des dossiers correspondants (encore que cette amélioration du taux d'application soit en partie attribuable au fait que l'on a éliminé des statistiques du Plan d'application de la loi sur les biens fonciers les demandes portant sur des biens détruits). Le district de Brčko a statué sur 55 % des demandes présentées et a réglé 47 % des dossiers correspondants. Globalement, pour l'ensemble de la Bosnie-Herzégovine, il a été statué sur environ 70 % des

demandes présentées à ce jour, et environ 46 % des intéressés ont pu rentrer en possession de leurs biens. Les progrès demeurent inégaux, en particulier dans la Republika Srpska, mais le taux crucial de 50 % devrait être atteint cet été.

V. Réforme économique

35. Une économie forte est de nature à décourager la résurgence de la violence et du séparatisme, en même temps qu'elle favorise les retours. La privatisation à elle seule ne suffit pas; des investissements étrangers, des marchés d'exportation et un système bancaire vigoureux sont essentiels. Les années pendant lesquelles j'ai été Haut Représentant ont renforcé en moi la conviction qu'il existe un lien étroit entre le redressement de l'économie, la réforme judiciaire indispensable, la lutte contre la corruption et l'instauration de la transparence dans l'action gouvernementale et l'activité commerciale.

36. Pour la Bosnie-Herzégovine, passer de « Dayton à l'Europe » signifie en termes économiques passer de l'ère de l'assistance à celle des investissements. Au moment où j'ai pris mes fonctions, les activités de remise en état des infrastructures étaient très avancées alors que la réforme à long terme nécessaire pour redresser l'économie n'en était qu'à ses débuts. Dix ans après les autres pays d'Europe centrale et d'Europe orientale, la Bosnie-Herzégovine entamait sa propre transition pour passer d'une économie planifiée à une économie de marché. Le retard pris ne peut être rattrapé qu'à condition de court-circuiter les étapes traditionnelles de la transition; les conclusions de la Conférence de Bruxelles, tenue en 2000, soulignaient la nécessité et l'urgence d'une réforme structurelle de cet ordre, dont l'objectif stratégique est l'intégration fonctionnelle d'un pays qui avait été profondément divisé. Pour pouvoir vraiment fonctionner, l'économie de marché a besoin d'institutions efficaces qui définissent un cadre de manoeuvre pour les acteurs économiques – la logique d'un espace économique unique, de la concurrence et du commerce extérieur requiert des institutions efficaces de réglementation des marchés au niveau de l'État. Tel était l'objectif de plusieurs de mes décisions, en particulier celles relatives aux instituts de normalisation et d'accréditation et à l'Agence de réglementation des communications, ainsi que des efforts constants de la communauté internationale en faveur de l'adoption de lois au niveau de l'État.

37. Deux ans après la Conférence de Bruxelles, les statistiques macroéconomiques font apparaître un bilan globalement positif en Bosnie-Herzégovine. Malheureusement, beaucoup d'éléments potentiels d'instabilité continuent d'être présents. Après la guerre, la Bosnie-Herzégovine a connu sept ans de croissance forte, alimentée principalement par des contributions émanant de donateurs internationaux et par des crédits provenant d'institutions financières internationales. Au cours des trois dernières années, la Bosnie-Herzégovine a enregistré une augmentation de l'investissement intérieur et de l'investissement privé étranger, surmontant progressivement sa dépendance vis-à-vis des donateurs. Un climat favorable aux investissements a été créé par la stabilité des prix et des taux de change, qui résultait de l'introduction depuis 1998 par la Banque centrale de Bosnie-Herzégovine d'un mark convertible (qui avait été relié au deutsche mark et qui a été maintenant relié à l'euro par un office monétaire).

38. Alors que les paramètres macroéconomiques sont positifs, la plupart des indicateurs structurels sont au-dessous de leur potentiel – la situation du chômage s'est révélée particulièrement tenace. Le nombre d'emplois dans l'économie traditionnelle est resté stable au cours des trois dernières années. La diminution du nombre d'emplois dans les vastes complexes industriels a été compensée par la création de quelques emplois dans les secteurs privés émergeants, mais une partie très importante des nouveaux emplois créés était concentrée dans le secteur non structuré ou économie grise. C'est là un phénomène qui a été observé dans toutes les économies en transition, mais qui était particulièrement prononcé dans les pays ayant des structures publiques faibles – ceux où la réforme fiscale, la réforme de l'administration douanière et la réforme de l'administration de la sécurité sociale étaient en retard sur l'évolution du nouveau secteur privé.

Transports

39. Malgré les énormes dégâts que la guerre a fait subir aux routes, aux chemins de fer, aux aéroports et au réseau fluvial, dont la reconstruction coûterait selon les estimations environ 650 millions de dollars, la remise en état de l'infrastructure des transports en Bosnie-Herzégovine a sensiblement avancé. Des progrès importants ont été réalisés par exemple en ce qui concerne les travaux fondamentaux de reconstruction du réseau ferré et du réseau routier, et un accord a été conclu entre la Bosnie-Herzégovine, la Croatie et la République fédérale de Yougoslavie en vue de la réfection et de l'aménagement du bassin fluvial de la Sava.

40. D'importants progrès ont été réalisés également dans le domaine de l'aviation civile, comme en témoignent la signature, le 14 septembre 2001, d'un accord entre la Bosnie-Herzégovine et les Services de contrôle du trafic aérien de l'Europe centrale; l'entrée en vigueur le 27 décembre 2001 d'un accord conclu avec la société Croatia Control Limited pour la fourniture de services de contrôle du trafic aérien dans l'ensemble du pays; le déploiement de la police des frontières aux aéroports de Banja Luka et de Mostar et la création d'un Service de recherche et de sauvetage. Le transfert des aéroports de Bosnie-Herzégovine au contrôle civil intérieur est un signe important et manifeste de normalisation.

Télécommunications

41. Durant les trois années où j'ai exercé les fonctions de Haut Représentant, je me suis consacré dans un premier temps à la reconstruction du système des télécommunications de Bosnie-Herzégovine puis ensuite à sa restructuration. Mon bureau travaille à l'élaboration d'un cadre juridique et réglementaire moderne dans le secteur des télécommunications, condition préalable à la privatisation et à la concurrence. Deux mesures ont été prises à cet égard : premièrement, l'adoption en novembre 2000 d'une politique des télécommunications qui définit les diverses étapes menant à la privatisation et à la concurrence et, deuxièmement, la création en mars 2001 de l'Agence de réglementation des communications, organisme de réglementation indépendant pour les télécommunications et la radiodiffusion. Malheureusement, l'appel d'offres pour l'attribution de la troisième licence GSM, qui aurait permis l'introduction de la concurrence sur le marché du téléphone mobile, a été annulé le 31 juillet 2001, deux sociétés internationales ayant retiré leur candidature et des divergences ayant surgi entre le Conseil des ministres et l'Agence de réglementation des communications au sujet de la procédure d'adjudication.

Secteur social

42. Au cours des trois dernières années écoulées, la communauté internationale et mon bureau ont consacré de vastes efforts à la réforme du système de sécurité sociale. Plusieurs programmes majeurs, soutenus et stimulés par les décisions que j'avais prises, ont été exécutés. La décision imposant la loi de la Fédération sur l'organisation des pensions et de l'assurance invalidité a servi de cadre à la fusion des fonds de pension de Sarajevo et de Mostar (décembre 2000), ce qui a permis de créer une caisse des pensions unique pour l'ensemble de la Fédération et, de ce fait, d'éliminer les structures parallèles et d'accroître l'efficacité et la transparence dans ce secteur. En outre, un mécanisme de rationnement a été mis en place pour les cas où les fonds destinés au paiement des retraites seraient insuffisants. En janvier 2002, la plupart des dispositions de cette loi avaient été appliquées, et à cette date la nouvelle Caisse des pensions de la Fédération a commencé à fonctionner et à verser des retraites.

43. Ma décision imposant la loi sur le placement dans l'emploi et la sécurité sociale des chômeurs a créé un Institut de l'emploi et des services cantonaux de l'emploi dans la Fédération. L'objectif était d'éliminer les structures parallèles croate et bosnienne, de réformer les bureaux de l'emploi qui étaient inefficaces et d'instaurer le principe de responsabilité et de transparence dans un système qui était à l'origine de pratiques financières frauduleuses. L'application de cette décision est en cours.

Structure fiscale

44. Étant donné que les bureaux de paiement avaient un monopole sur les opérations internes et ne fonctionnaient pas de manière transparente et, d'autre part, afin de remplir les conditions énoncées par le Conseil de mise en oeuvre de la paix et dans la « feuille de route » de l'Union européenne et de qualifier la Bosnie-Herzégovine pour l'adhésion au Conseil de l'Europe, j'ai promulgué une décision pour que le processus de démantèlement puisse commencer. Les bureaux de paiement ont été supprimés en janvier 2001 et leurs opérations transférées aux banques commerciales.

45. Depuis 1999, un certain nombre de mesures ont été prises en vue de la création d'un espace douanier unique en Bosnie-Herzégovine, notamment l'unification des tarifs douaniers appliqués dans le pays, la suppression des régimes de traitement préférentiel que les entités avaient établis avec les pays voisins, l'adoption de divers règlements par le Gouvernement et la décision par laquelle j'ai imposé la loi relative à la politique douanière en décembre 2000 (cette loi a été adoptée ultérieurement par l'Assemblée parlementaire en mars 2002). La Bosnie-Herzégovine désormais est unifiée sur le plan douanier et les tarifs sont appliqués de manière uniforme dans tout le pays. La prochaine étape visée est la mise en place d'une comptabilité douanière unique, ce qui entraînera, à terme, une unification de l'administration des douanes.

Secteur bancaire et financier

46. À la suite de la suppression des bureaux de paiement, le secteur bancaire et financier a pris une importance particulière et des succès notables ont été enregistrés dans ce domaine. Après un lent démarrage dans la démarche visant à stabiliser la prolifération des banques qui, pour beaucoup d'entre elles, fonctionnaient sur des

bases financières fragiles et avec une discipline douteuse sur le plan fiduciaire, le processus de privatisation et de liquidation entrera bientôt dans sa dernière phase et il devrait être achevé d'ici à la fin de 2002. En outre, un projet de réforme portant sur tous les aspects du secteur bancaire a été établi et la procédure législative connexe enclenchée.

47. En 2001, des progrès marquants ont été accomplis pour ce qui est de restaurer la confiance des déposants dans le système bancaire, grâce à la création d'organismes de garantie des dépôts dans les deux entités. Afin d'accroître l'efficacité et la productivité de ces organismes et le volume des dépôts dont ils assurent la couverture, les deux entités ont décidé d'un commun accord de les fusionner en un seul organisme étatique qui serait placé sous la tutelle de la Banque centrale de Bosnie-Herzégovine.

48. Alors que le processus de privatisation se poursuit très activement et que le nombre de sociétés immatriculées auprès des commissions de valeurs mobilières des entités augmente, on a vu apparaître en 2002 des opérations de bourse tant à Sarajevo qu'à Banja Luka. Ce phénomène embryonnaire est un élément important dans la transition que la Bosnie-Herzégovine effectue vers une économie de marché.

Privatisation

49. Au cours des trois dernières années, le processus de privatisation a franchi plusieurs étapes importantes : dans un premier temps, il a fallu mettre en place un cadre juridique approprié et ensuite, mon bureau a dû intervenir pour aider les organismes publics et la communauté internationale à créer les institutions ad hoc requises pour que le processus de vente des entreprises publiques puisse démarrer concrètement. On se trouve à présent dans la troisième phase, qui porte sur la cession effective des entreprises restantes contrôlées par l'État. C'est, et de loin, l'étape la plus difficile et celle qui prendra probablement le plus de temps. Trois années après le lancement du processus, 60 % des petites entreprises, 40 % des grandes entreprises et 15 % des entreprises stratégiques ont été vendues. La prochaine étape consiste à attirer des investissements étrangers solides dans le pays pour soutenir la relance économique, encourager la création d'emplois et développer les exportations.

Pacte de stabilité

50. Lors de son lancement à Sarajevo, en juillet 1999, le Pacte de stabilité était considéré comme un mécanisme important pour la réalisation des avantages précieux liés au renforcement de la coopération régionale. La Bosnie-Herzégovine n'avait pas immédiatement pu tirer parti de ce mécanisme car sa participation intégrale n'avait pris effet qu'après la création du Ministère de l'intégration européenne et les changements positifs induits par les élections de novembre 2000. Depuis 2000, elle joue un rôle de plus en plus dynamique dans des activités essentielles qui se rattachent au Pacte, notamment dans des domaines tels que la libéralisation des échanges, la création d'un environnement plus propice à l'investissement, le rapatriement des réfugiés et la lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme.

Accord de succession

51. Dans le cadre du mandat distinct qui m'a été confié au sujet de la succession de la République socialiste fédérative de Yougoslavie, j'ai exercé les fonctions de médiateur pour la dernière série de négociations sur cette question. Le processus s'est achevé le 29 juin 2001, date à laquelle j'ai assisté à la signature de l'Accord qui régissait la répartition des droits, des obligations, des actifs et des passifs de la République fédérative.

VI. Primauté du droit

52. La communauté internationale a enregistré des progrès importants dans le processus de réforme de la police en Bosnie-Herzégovine. Le Groupe international de police de la MINUBH parvient, entre autres, à réduire les effectifs des forces de police ordinaires, à effectuer des enquêtes sur les antécédents et à vérifier le statut des personnes en matière de logement et leurs diplômes de fin d'études, à retirer des autorisations provisoires en cas d'infraction, à promouvoir le recrutement de membres de minorités dans la police, ou encore à assurer la mise en place du Service de police des frontières. Les programmes exécutés par la MINUBH dans le cadre de son rôle d'assistance, tel qu'il est défini dans l'annexe 11, préparent le terrain pour la mission de police de l'Union européenne qui prendra le relais le 1er janvier 2003. Cette mission amorcera la phase suivante de la réforme de la police de la Bosnie-Herzégovine en conseillant, en supervisant et en inspectant les administrations et les personnels de la police conformément aux normes européennes en vigueur dans ce domaine. Compte tenu de ma décision du 30 avril 2002, par laquelle je donnais la priorité aux policiers rapatriés appartenant à des minorités dans l'application des lois relatives à la propriété, les modifications récentes apportées à la constitution des deux entités devraient être mises en oeuvre de manière appropriée pour faciliter le recrutement d'agents appartenant à des minorités.

53. Cela dit, au cours des trois dernières années, l'importance que revêt la création d'un état de droit et, plus particulièrement, d'un appareil judiciaire moderne et efficace est devenue de plus en plus évidente. Les poursuites engagées contre des criminels de guerre ont été entravées par les insuffisances du système interne. La réforme de la police est même compromise par l'inefficacité de la justice et il est arrivé plusieurs fois que la police refuse d'agir contre des criminels notoires parce qu'elle sait que les intéressés seront rapidement relâchés et qu'ils ne feront jamais l'objet de poursuites effectives. Les dysfonctionnements du système judiciaire de la Bosnie-Herzégovine ne sont pas dus simplement aux ravages et aux perturbations causés par la guerre et à ses séquelles immédiates; ils sont également imputables à une culture communiste dans laquelle il n'y avait pas de séparation des pouvoirs ni de tradition d'indépendance judiciaire. Qui plus est, les juges et les procureurs ne sont toujours pas capables de traiter les affaires complexes, en particulier celles qui touchent à la corruption ou à d'autres formes de criminalité économique (comme celle de la Hercegovacka Banka, mentionnée plus haut).

54. Pendant la première partie de mon mandat, les démarches entreprises par la communauté internationale dans le domaine de la réforme judiciaire étaient axées notamment sur la création d'une juridiction étatique, la loi instituant des établissements de formation ou les lois relatives à la magistrature et au parquet. Ces

dernières lois, qui ont été adoptées en 2000, augmentaient la rémunération des magistrats en vue de renforcer leur indépendance en créant parallèlement des commissions d'inspection de la magistrature. Toutefois, comme ces initiatives ne suffisaient pas pour établir la primauté du droit dans la pratique judiciaire de la Bosnie-Herzégovine, en novembre 2000 j'ai créé la Commission judiciaire indépendante – mécanisme qui succède au programme d'évaluation du système judiciaire de la MINUBH – et en mars 2001, je lui ai confié un vaste mandat qui couvre tous les aspects de la réforme de la magistrature et du parquet.

55. Les travaux effectués par la Commission susmentionnée ont révélé des déficiences structurelles aussi bien dans le système disciplinaire de la justice que dans le cadre juridique. En conséquence, le 28 février 2002, le Comité directeur du Conseil de mise en oeuvre de la paix a entériné mon programme d'action vigoureux au niveau des directeurs politiques. À sa réunion du 7 mai 2002, il a accueilli favorablement le plan que je lui avais soumis pour assurer l'exécution de la première phase et qui prévoit de dépolitiser la réglementation relative à l'exercice de la profession de juriste et la création d'instituts de formation dans les deux entités, coordonnés par le Conseil supérieur de la magistrature. La création d'un conseil unique pour la supervision de la magistrature permettra de jeter les bases de la future réforme du système judiciaire, par exemple la restructuration des appareils judiciaire et répressif.

Le Haut Représentant
Wolfgang Petritsch

Le 13 mai 2002